

郵政省

電気通信局 電気通信事業部 事業政策課御中

2000年9月19日

欧州ビジネス協会テレコム事業者委員会  
委員長 ハートランド パターソン

委員各社

日本B T株式会社  
ケーブルアンドワイヤレスI D C株式会社  
ドイツテレコム株式会社  
フランステレコム株式会社  
グローバルワン株式会社  
日本K P N株式会社

**電気通信事業法制度の改革に関する  
欧州ビジネス協会テレコム事業者委員会のコメント**

欧州ビジネス協会テレコム事業者委員会（TCC）は、御省のIT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方に関する意見募集に対しまして、別紙のとおり意見を申し述べさせていただきますので、宜しくご高配のほどお願い申し上げます。

以上

電気通信事業法制度の改革に関する  
欧州ビジネス協会テレコム事業者委員会のコメント

目 次

意見書の要旨

1. はじめに

2. 市場支配的な事業者の規制

- 設備規制から市場支配力規制へ
- 「市場支配的事業者」の定義
- 適切な市場支配的事業者の規制の在り方

3. 独立の規制機関

- なぜ独立の規制機関が必要なのか
- 独立規制機関に関する基本的な考え方

4. 不可欠設備（エッセンシャル ファシリティ）の利用

- 相互接続
- 加入者回線機能のアンバンドリング
- 番号ポータビリティ
- 線路敷設権
- 周波数等の有限な資源の割り当て

5. 市場支配力濫用の防止

- 会計の分離
- 利用者料金に関する規制

6. ユニバーサルサービス

7. NTTの再再編成

- 現在のNTT持株会社制の問題

8. 新しい通信法制度

- NTT法の廃止
- 通信と放送の融合

## 9. 議論の透明性の確保

- 別紙 A 我が国の通信市場における市場支配力
- 別紙 B 我が国における独立及び準独立の規制機関等
- 別紙 C O E C D 報告書「電気通信規制：規制機関の組織構造と管轄」  
(2000年5月25日)の抜粋
- 別紙 D 加入者回線機能のアンバンドリング促進に係る課題 - 米国の規制  
機関の取り組み
- 別紙 E ユニバーサルサービスのコスト算定方法

## 意見書の要旨

TCCといたしましては、御省より意見募集のありましたIT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方につきまして、意見を申し述べる機会を与えていただき誠に有り難く存じます。TCCは、これは我が国において電気通信のみならず情報産業と放送産業にとっても、新たな規制の枠組みを創っていくための重要な機会であると考えます。これらの産業の融合が進む中、各産業に整合性ある規制が実施されることが極めて重要なものとなっています。

TCCは、現在の規制体制には抜本的な変革が必要であると考えております。規制体制の変革により、真に競争的な環境が創造され革新的な産業が繁栄していくことを通じて、我が国一般消費者に高品質で低廉なサービスが選択の多様性をもって提供されていくものと考えます。

また、TCCといたしましては、情報通信制度改革は直ちに実行されなければならないと考えます。通信、ITそしてインターネットの世界はめまぐるしく変化しています。我が国の規制はこの速度についていけない状況にあります。制度改革が速やかに実行されない場合には、我々が何を成すべきかを議論している間に、先進諸外国はIT革命において我が国のさらに遙か先を行ってしまうことになるのではないのでしょうか。郵政省殿が発表されている3年という討議の時間はあまりにも長過ぎると言わざるを得ません。何が問題かはすでに明確にされており、これらの問題については諸外国に良き実例が数多くあります。TCCといたしましては、制度改革の法制化は2001年半ばまでには実現されるべきと考えます。

### ➤ 市場支配力規制

TCCは、電気通信事業における現在の設備所有に着目した規制体制は、市場支配力に着目した規制体制へと変革されなければならないと考えます。

従いまして、TCCは以下を提案するものです。

- ・ 東日本NTTおよび西日本NTT、NTTコミュニケーションズ、NTTドコモはそれぞれ市場支配的事業者とみなされるべきです。
- ・ そして、これらの市場支配的事業者の市場支配力により、NTTグループはその全体として市場支配的事業者とみなされるべきです。

NTT各社はそれぞれの市場において支配力を有し、あるいはその市場での支

配力を利用して他の市場において不当な競争上の優位性を獲得することが可能ですが、このような規制の実施により当該各社を適切に規制することが可能となります。

TCCといたしましては、他の通信自由化諸国において行われている規制と同様に、NTT各社は以下の分野において適切に規制されることが必要と考えます。

- ・ 接続料金は適切なコストに基づき設定され、NTT各社と他事業者に対し非差別的に課されなければなりません。
- ・ 東西NTTは加入者回線機能をアンバンドルしその競争事業者が加入者回線を利用してサービス提供することが可能とされなければなりません。これは、DSLサービスの促進、引いては加入者回線市場に競争を導入し、我が国においてIT革命を促進しIT Japan for allを実現するために必要不可欠のものです。
- ・ 地域通信市場において事業活動を行うNTTやその他公益事業者の線路施設は他事業者に非差別的に提供されることが必要です。
- ・ ナンバーポータビリティが提供されない場合加入契約者は事業者を変えることが出来ません。競争の障害となります。この導入は重要です。
- ・ 周波数等の有限な資源の割り当てについては、非差別的かつ中立的な方法によりなされることが必要です。
- ・ NTTについて、会計の分離が確保されなければなりません。これにより、不当な差別的行為や内部相互補助がチェックされなければなりません。
- ・ 利用者料金は競争が充分進展していない分野では高すぎる料金に対する規制が必要です。また、反競争的な料金設定により競争が阻害されないよう規制が必要です。

#### ➤ 独立の規制機関

通信産業の規制は、真にNTTや他事業者から独立の規制機関により実施されなければなりません。また、政府の政策機関からも独立であることが必要です。規制当局は第一義的に消費者保護と長期的な競争の確保と促進をその責務とすべきです。規制に係るあらゆるプロセスは国民に対して透明であり、必要に応じパブリックコメントに付され、異議申立てが保証されていなければならないと思

ます。

➤ ユニバーサルサービス

東西NTTは今後もユニバーサルサービスの義務を負うべきです。ユニバーサルサービスは当面固定電話サービスのみ限定され、技術およびサービスの普及に応じ中期的には見直されるべきです。

ユニバーサルサービスの費用負担の問題については、まず適切なコスト算定の方式が確立されることがなによりも重要です。コスト算定においては、NTTがこの義務を負っていることにより少なからぬメリットを享受していることに充分留意されなければなりません。このようなメリットはコストから控除され正味コストが算定されなければなりません。

TCＣとその加盟各社は、御省と本意見書に関し討議させていただく機会を与えていただけるならば誠に有り難く存じます。また、ご要請があればさらなる情報のご提供もさせていただきたく存じます。今後も本件に関し意見申し出での機会をお与えいただきたく宜しくお願い申し上げます。

## 1. はじめに

TCCといたしましては、御省より意見募集のありましたIT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方につきまして、意見を申し述べる機会を与えていただき誠に有り難く存じます。TCCは、これは我が国において電気通信のみならず情報産業と放送産業にとっても、新たな規制の枠組みを創っていくための重要な機会であると思っております。これらの産業の融合が進む中、各産業に整合性ある規制が実施されることが極めて重要なものとなっております。

TCCは本意見書において、適切と思われる規制の枠組みを提示したいと思っております。ここで提示する私どものビジョンは、TCC委員各社の日本における競争を通じ、あるいは世界の多くの通信自由化諸国における規制と競争を通じ得られた経験に基づくものであります。また、我が国における現在の規制制度に関する問題点についても意見を申し述べさせていただきます。

TCCは、事業者を含めた通信市場関係者による十分且つ集中的な議論が展開されることを強く要望します。十分な議論がないままに政治的判断の名の下に突然方向性が提示される様なことがあってはなりません。このようなことは本質的な解決を先送りするだけで、長期的には国民的利益に反するものだと考えるからです。

TCCは、電気通信事業規制に関し郵政省殿の現行法の枠内でこれまでの数々の対応のご努力とその成果には敬意を表するものです。しかしながら、今後の日本の情報通信にとって新たな枠組み作りが求められる現在の環境においては、これら是对症療法の域を出ないものであり、本質的議論や解決策としては十分とは言えないと思っております。

TCCは、市場支配的事業者の支配力の濫用を防止するため市場支配力に着目した規制導入の必要性、および独立の規制機関の必要性を強く主張するものです。

## 2. 市場支配的事業者の規制（ドミナント規制）

### ➤ 設備規制から市場支配力規制へ

TCCは、電気通信事業は、過去15年間において民営化と規制緩和による競争の導入により15年前とは大きく異なるダイナミックな市場の創造など、一定の成功を収めたと考えます。電気通信事業は技術の発展を背景として、益々重要性を増しています。技術の発展は、これまでの競争の範囲と垣根を超越し、新た

な競争環境を生んでいます。また、インターネットサービスや携帯電話サービスなどの新しいサービスの進展もこれらの変化をますます促進させています。このような変化に適切に対応するためには、新しい規制の枠組みが必要です。21世紀の我が国情報通信産業の発展のためにも、新しい規制の枠組みが必要です。しかしながら、このような状況において現在の事業法は、15年前の規制構造を依然として踏襲し、原則として電気通信回線設備を所有するか否かを唯一の基準として事業規制がなされています。我が国においてもOECD諸国で広く見られるところの市場支配力に着目した規制の枠組みが必要と思います。

現行法施行の当時においては、電気通信回線設備を所有することに多大な投資を必要とすることから、設備を所有する事業者（第一種電気通信事業者）は自然独占性を有するとの理由で、第一種電気通信事業者にはより強い規制が課せられました。しかしながら、多数の第一種電気通信事業者が事業活動を行なっている現状を見ると、このような自然独占性を規制の拠り所とすることは、今日ではもはや妥当性を欠くと言わざるをえないと考えます。このような設備に着目した規制はかつて米国やEU諸国、オーストラリアなどでも行われていましたが、これらの国々ではこのような規制は市場支配力に着目した規制へと変革がなされ、通信の自由化において大きな成功を収めています。先進諸外国は市場支配力規制を導入しその他の規制改革を終えています。TCCは、我が国においても同様の制度的変革が速やかになされなければならないと考えます。必要な法制化は次期通常国会においてなされるべきです。もし3年もの間議論し続けていては我が国のIT革命は、先進諸外国に比べさらに大きく遅れることになると思います。

#### ➤ 「市場支配的事業者」の定義

規制の焦点は市場支配力を有する事業者に向けられるべきであると考えます。市場支配力とは、料金設定あるいはサービス産出量に関し、その競争相手を考慮せずに意思決定を可能とする能力と定義され得ると思います。通信市場では、独占的事業者はかつての独占時代に築かれた既往の資産を有していることから、市場支配ということが特に生じる可能性が強いと思われます。市場支配力が既存の市場において生じた場合、その市場支配力を利用してさらに新しい市場へと市場支配力を行使できるものです(例えば、固定通信市場の支配的事業者は、自己の移動網使用料を不当に差別的なものとし、あるいはコスト以上の高料金とすることを通じて、移動体市場にその固定通信市場での支配力を行使することが出来ます)。市場支配力に焦点を当てた規制の態様は、その有効性がEU加盟国や米国、オーストラリアなどの主要な通信自由化国において確認することが出来ます。

市場支配的事業者が公営の企業体ではなく民営化された企業体となっている



場合には、その規制の必要性がより増すものです。これは民営化された事業者は、市場においては他の一般企業と同様に当然のこととして利益最大化のため行動することになるからです。従って、民営化された市場支配的事業者は自己の市場支配力を維持し、利益の最大化を図るものと思われることから、反競争的な行為を行う可能性が強いと思われれます。

電気通信におけるEU共通の規制体制に関する欧州委員会の報告書「Information Society Working Document」は、他の事業者と共同して、競争相手や顧客、消費者から独立して行動することのできる力を有する事業者は、全体として市場支配的事業者とみなされるべきと述べています。また、ある事業者が特定の市場において支配力を有している場合、関連する市場（上述の移動体市場や固定電話市場）においては同様に市場支配力を有しているとみなされ得ると述べています。

従って、TCCは以下のように提案いたします。

- ・ 東日本NTT、西日本NTT、NTTコミュニケーションズ<sup>\*</sup>およびNTTドコモはそれぞれ市場支配的事業者とみなされるべきです。
- ・ これらの市場支配的事業者の市場支配力により、NTTグループはその全体として市場支配的事業者とみなされるべきです。

#### ➤ 市場支配的事業者に対する規制の在り方

市場支配的事業者と他の事業者との公正競争を確保するため、以下の分野において適切な規制が実施されるべきです。

- 不可欠設備の利用
  - ・ 相互接続
  - ・ 加入者回線機能のアンバンドリング
  - ・ 番号ポータビリティ
  - ・ 線路敷設権
  - ・ 周波数等の有限な資源の割り当て
- 市場支配力濫用の防止
  - ・ 会計の分離
  - ・ 利用者料金の規制

- ユニバーサルサービス

これらの事項につきましては、第4章以下で述べます。TCCはそれぞれの事項に関しいくつかの問題点を指摘し、その問題解決のための提案をしたいと思います。

### 3. 独立した規制機関

➤ なぜ独立した規制機関が必要なのか？

TCCは、通信における規制の目的は、消費者が品質と多様性そして価値において最高の条件を享受できるようにすることだと思います。このためには、競争を促進することが最も効果的な方策であると信じております。規制機関は規制対象である事業者及び政策策定のための政府機関から独立した存在であるべきと考えます。これは、規制当局の公平性を担保するために必要なものです。また、政治的な干渉に影響されないためにも必要です。政治はえてして短期的な利益を志向して長期的な真の消費者利益や長期的に重要な産業政策をおろそかにすることがあるのではないのでしょうか。また、規制機関の独立性はWTOの要請するところでもあります。

規制機関の独立性は、新規参入者にとって明確なものでなくてはなりません。また、投資をしようとする者にとっても明確なものでなくてはなりません。同様の理由により、規制に係るプロセスは透明であり、規制に決定には理由が付されなければなりません。また、異議申立ての制度が整備されていることが必要です。法令等の適用においては、その説明責任が果たされなくてはならないと思います。

なお、独立あるいは準独立の規制/行政機関は別紙Bにあるように我が国においても一般的に見られるものです。但し、通信の規制機関としては準独立ではなくOECD諸国で一般的に見られるような完全な独立性ある規制機関とすべきです。

➤ 独立の規制機関に関する基本的な考え方

TCCといたしましては、我が国通信産業における独立規制機関は以下のような原則に準拠した独立の組織であるべきと思います。これは、多くの通信自由化諸国における原則に合致するものです。

## 1. 独立性について

### a. 事業者からの独立

- ・ まず、それはN T T及び他の事業者からの独立性が確保されていることが必要です。
- ・ 独立規制機関の職員は、まずその人員については十分な数をそろえるべきです（英国のO F T E Lは190人の人員を有していますが、我が国の規模からすれば300～400人は必要になるかもしれません）。また、郵政省やN T Tからの出向者や退職者であってはならないと思います。公正取引委員会、産業界の実務経験者、等々から競争分野の専門家が集められることも考えられます。利害関係者でないことについては厳格なルールが適用されるべきです。規制機関退職後は数年間は関係業界での就業は禁止されるべきです。

### b. 政策機関からの独立

- ・ 独立規制機関は政治からも独立しているためには政策決定機関から分離された組織であるべきだと思います。別紙CのO E C D報告書「電気通信規制：規制機関の組織構造と管轄」（2000年5月25日）（抜粋）では、O E C D加盟29カ国中25カ国がすでに独立の規制機関を設置しています。未設置のポーランドはすでに独立規制機関設置のための法律改正を済ませています。日本は規制機能と政策立案機能が分離されていない3カ国のうちの1カ国となっています。O E C D加盟国の多くは規制機能が未分離のままでは規制機能が適切に働かないことを経験で知ったものと思います。

### c. 政府からの独立

- ・ 政府保有のN T T株はそのすべてもしくはそのほとんどを放出すべきです。これにより規制当局のN T Tからの影響力に対して独立性を増すこととなります。政府がN T Tの最大の株主であっては利害の衝突が生じます。

## 2. 独立規制機関の機能と責務

- ・ 独立の規制機関は法律により消費者保護と競争促進を第一の責務とするべきです。その他の責務は、この第一義的な責務に付随するものと位置づけられるべきです。この責務を第一の責務とするためには、規制機能は郵政省という組織から分離されるべきと考えます。公正取引委員会の委員長は内閣総理大臣により任命されます。一旦任命されると、任期満了までの

5年間は解任出来ず、これにより政治上の干渉から独立性を確保することが可能となっています。

- ・ 規制に係る意思決定や手続きのプロセスについては、透明性が確保されなければなりません。何らかの決定がなされた場合にはその理由が不足なく説明されなければならないと思います。これに関連し、パブリックコメントの制度は法制化されるべきと考えます。
- ・ 独立規制機関は紛争解決機能を有するべきです。この機能は許認可に係る組織とは別の組織により行われることが必要です。紛争解決機能は一定の規則に則り運用され、紛争の迅速な解決が図られなければなりません。利害関係者は紛争に関し意見を申し述べる事が出来ることとすべきです。
- ・ 規制機関の決定(または不作為)はその責任を明確にするためには行政不服審査あるいはその他の制度の下においてその当不当を争うことが可能とされるべきです。このような制度は独立規制機関の権限に対するチェック機能として必要なものです。
- ・ 独立した規制機関を前提とするならば、現在の審議会という政策に関する諮問制度は不要になると思われます。独立規制機関は当該産業の管轄省庁に対しその市場の状況に応じ政策提言を行うことになるものと思います。

ＴＣＣは、本件は通信制度改革の重要な基礎となるべき問題であり、直ちに改革がなされるべきと考えております。

#### 4. 不可欠設備(エッセンシャル ファシリティ)の利用

##### ➤ 相互接続

東西NTTは我が国の加入者回線の99.5%を占めているため、他の事業者はサービスを提供するため利用者へのアクセス回線を確保する必要から東西NTTと相互接続しなければなりません。また、NTTドコモのネットワークも東西NTTのネットワークと同様に市場において支配的な存在となっています。従い、NTTドコモのネットワークも電気通信事業法において指定電気通信設備と指定されるべきと考えます。そして、その接続料金は長期増分費用方式により算定されるべきものと考えます。

相互接続サービスは適切にアンバンドルされ、ある事業者がアンバンドルさ

れた部分の提供を受ける場合他の不必要な網機能についてコスト負担を強いられることのないように最小限の単位でアンバンドルされることが必要です。この問題については、次項で触れます。

相互接続料金は約款化されすべての事業者に非差別的に適用されるべきものです。また、接続料金は自己の利用者向け料金と比較しても差別的であってはならないと思います。東西NTTはその相互接続約款について郵政省の認可を受けることが義務づけられその約款の掲示義務が課されていますが、東西NTTが他の事業者と相互接続するための接続協定については公表されておられません。従って、他の事業者としては、東西NTTが他の事業者を接続料あるいは他の関連条件において公平に扱っているのか検証することが出来ません。これらのすべての接続協定は公表されるべきだと思います。機密保持の要請がある場合には協定当事者の名称については隠して公表することも可能とすべきだと思います。

規制当局は、NTTによる利用者の差別的取扱いを禁止するための適切な権限を有することが必要です。これにより競合事業者は、その料金及び提供条件において重要な要素となる接続条件や接続料金に関し不当な差別から適切に保護されることとなります。郵政省殿は必要と考える場合は、電気通信事業法に基づき料金変更命令権を発動することが出来ます。事業者としては、他の事業者の料金に関し料金変更命令権の発動を適当と考える場合は郵政省殿に意見の申出が可能です。しかしながら、問題はこの料金変更命令権は当該料金の届出を受理した部局と同じ部局が処理することにあります。それが別の指揮命令権に服する別の組織によって扱われないとするならば、判断の公正性を担保することはできないと考えます。この問題は、独立の規制機関においても同じことが言えます。

サービスの提供条件や技術的なインタフェース、プロトコルまたは他の網とのインターオペラビリティに不可欠の主要な技術に関する技術開示(サービス提供に必要な事前調査から提供、保守等までの提供運用の手続きを含む)に関し公平性を担保することも重要です。英国等の通信自由化諸国でも同じですが、差別的取扱いの禁止は料金だけでなく提供期間等にも及ぶものです。また、接続の技術条件は当然公表されなければなりません。

東西NTTは相互接続において他の事業者よりもNTTグループ企業をより有利に扱う場合がありうるのではないかと考えられます。NTTコミュニケーションズは東西NTTから14日程度で足回り回線の提供を受けることができる場合があるようですが、他の事業者は45日から60日間も必要とされる場合があります。東西NTTには接続関係の申込み書類等について保存義務を課し、東西NTTは毎年これらの書類に基づいてNTTグループ企業と他事業者への回答期間、提供期間等についてのデータを公表すべきと考えます。また、別の問題点としては、

他事業者が東西NTTから足回り回線の提供を受ける場合、顧客に関する一定の情報を提供することになりますが、東西NTTが仮に意図的に当該他事業者に標準的な納期よりも長い納期で回線提供する場合、適切な規制がないとすれば、NTTグループ企業には短納期で回線を提供しその顧客を不当に獲得することが可能となってしまいます。従い、東西NTTは、NTTコミュニケーションズ等のグループ企業に対する回線提供の納期に関し、反競争的行為がなされないよう適切に規制されることが必要です。

東西NTTの接続料につきましては今後2年間で約20%低減されることが日米間で合意されましたが、この合意による低減がなされたとしても東西NTTの接続料は、EU諸国に比べまだ依然として高額なレベルにあります。我が国の地理的な条件と人口密度を考慮すれば、このような高額な接続料は東西NTTの経営の非効率性以外にはその原因はないのではないのでしょうか。

#### ➤ 加入者回線機能のアンバンドリング

上記の相互接続の項で説明したように、市場支配的事業者が提供する相互接続サービスは必要な網機能のみ提供され得るよう適切にアンバンドルされる必要があります。また、市場支配的事業者自らに適用されている条件と同じ条件によりその網機能が他事業者によっても利用され得ることが必要です。

TC Cは、競合事業者が適切にアンバンドルされた東西NTTの加入者回線機能を利用し得ることが特に重要であると考えております。これは顧客へのアクセスのためには加入者回線機能が不可欠だからであることによります。この加入者回線機能のアンバンドルは電話サービスやDSL技術による高速デジタルサービスに利用され得ることが必要です。加入者回線機能が適切にアンバンドルされそれがコストベースで競合事業者に提供されて初めて競合事業者は市場支配的事業者と同等の立場で競争できることとなります。これはインターネット用の高速アクセスサービスなど高速デジタルアクセスの分野における競争の促進とこれによりもたらされる消費者利益の促進のために極めて重要なことです。

加入者回線機能のアンバンドリングは通信自由化や競争促進のため最も基本的な要素として極めて重要なものです。これは、線路敷設権の法制化がなされておらず、また公道等の使用に特異な規制がなされている我が国では特に重要なものです。なお、線路敷設権については次項で論じます。

アンバンドルされた加入者回線機能が提供される条件が、東西NTTと競争事業者の間で公平なものとするべく法律により義務づけられることが極めて重要です。

これは以下のことを意味するものと思います。

- ・ 柔軟なコロケーションが許容されることが必要です。競争事業者の設備が東西 N T T と同等の費用により東西 N T T の設備と同一の場所（同一の部屋）に設置され得ることが必要です。
- ・ 提供等に係る運用に関し差別的な取扱いがなされないことが必要です。これは以下のものを含みます。
  - 仮発注：サービスを提供できるかどうか決定したり、サービスオーダーを展開する上で必要なデータ（加入者回線の性能データを含む）の提供
  - 発注：注文書を提示したり、受け取り通知、内容確認およびステータスレポートの受領
  - 開通：開通状況に関する情報
  - 保守および障害復旧：回線の状況や試験、障害発生通知およびステータスレポート
  - 請求書発行：請求関連情報の提供
- ・ 所謂ラインシェアリング。これにより、競争事業者は東西 N T T との公正な競争において、データサービスを提供するため、東西 N T T の加入者回線機能の非音声用の帯域が利用可能となることが必要です。

郵政省殿においては、本年 6 月、試験サービスにより技術上の問題点を評価の上、報告書を取りまとめ、DSL サービスのための加入者回線機能のアンバンドルに関しその制度的枠組みを提案されました。東西 N T T の接続約款はこの加入者回線機能のアンバンドルのため改定されることとなりますが、これに至るまでの時間的な遅れについては T C C といたしましては非常に関心を持っているところです。また、提案されたアンバンドリングはメタルの加入者回線に限定されるものであることから光ファイバー回線についても早急に C T F においてアンバンドルがなされるべきと考えます。メタル加入者回線及び光加入者回線のアンバンドルは、DSL サービスだけでなく電話サービスや専用線サービスなど他のサービスについても認められるべきと考えます。

前述の報告書では、東西 N T T は他の事業者が要求する場合にはサービス地域を拡大すべく必要な措置を取るものとされていますが、この表現は推察するに、サービス地域拡大に関し郵政省殿と東西 N T T の消極的な姿勢を示すものではないかと危惧いたします。他の事業者から明確な要求がないとしても東西 N T T はすべての大都市をカバーするようそのサービス地域を積極的に拡大し、多くの利用者が望んでいる DSL サービスを積極的に促進するべきです。

郵政省殿におかれては、加入者回線機能のアンバンドルの実施については明確に期限を定め、早急にDSLサービスの提供を実現することが必要と考えます。他の先進諸国での実際の経験によれば、市場支配的事業者は可能な限り独占的利益を維持するためアンバンドリングに対しては消極的な対応を見せてきています。線路敷設権の法制化がなされていない現状を考えれば、競争の更なる促進のためには、我が国においてこのような事態が生じてはならないと考えます。

#### ➤ 線路敷設権

TCCといたしましては、可及的速やかに省庁横断的な体制を整備し、線路敷設権に関する統ルールを法制化すべきと考えます。

また、市場支配的事業者あるいは電気、ガス、水道、鉄道、高速道路等の公益事業体については、その電柱、管路、とう道およびその関連する施設は法制化されることによってその開放が義務付けられるべきであると思います。新たな通信法制度においては、線路敷設権に関しある単一の規制当局によりその実施および規制がなされるべきです。我が国の電気通信インフラストラクチャは、そのほとんどが独占時代のNTTあるいは現在も独占であるその他の公益事業体により作られたものです。当該公益事業体については、独占のもとで建設したインフラストラクチャを利用して通信事業に参入してきているケースがあります。これは、NTTの線路施設を利用せずに自己の線路施設を利用してそのネットワークの建設をしたということにおいて我が国電気通信産業の発展に貢献したものであると思います。しかしながら、当該線路施設につきましては、他の事業者との共用が促進されるべきものと考えます。

#### ➤ 番号ポータビリティ

番号ポータビリティにより加入者はNTTから他の事業者に変更せずに移ることが可能となります。これが出来ない場合競争における非常に大きな阻害要因となります。従って、先進諸外国において基本的な競争促進策と位置付けられています。番号ポータビリティがない場合加入者はNTTから他事業者への移行が大きく阻害され、競争が生じにくい状況が生じます。番号ポータビリティは本年12月31日に実施されることになっていると理解いたしますが、先進諸外国ではすでにこれは実施されていることを考えれば、我が国においても遅滞なく円滑に実施されなければなりません。



## ➤ 番号と周波数の配分

番号と周波数のような有限な資源については、N T Tを含め関係事業者の影響から独立の規制当局により公平に割り当てがなされなければなりません。当該割り当てのルールについては、明確に規定され、割り当て決定のプロセスについては十分な透明性を確保することが必要です。

## 5. 市場支配力の濫用防止

### ➤ 会計の分離

N T Tにつきましては、接続サービス（N T Tとその競争事業者によるサービス提供のため不可欠の生産要素となる事業部分）および利用者向けサービス（競争市場でのサービス提供に関する事業部分）に関しそれぞれ会計の分離がなされなければなりません。コスト、収入、資産および負債に関し会計の分離がなされ、それぞれのサービス提供に使用される資産に関し貸借対照表が作成され、損益計算書が作成されなければなりません。これにはN T Tの部門間取引の移転コスト（振替網使用料）が示されることが必要です。

会計分離が必要な理由は、N T Tの接続サービスが自己の利用者向けサービスの不可欠の生産要素であると同時に競争事業者の競合サービスにとっても不可欠な生産要素となっていることにあります。このような場合にはN T Tのコストに関し完全な透明性が確保され、自己の内部取引価格と競争事業者に課される接続料金が公平なものであることが明らかとなる必要があります。また、会計の分離は不当な内部相互補助（特に市場支配力を有する事業分野から他の事業分野への内部相互補助）に対して有効なチェック機能を果たすものです。一般国民がチェック出来るよう分離されたそれぞれの会計は監査を経て公表されることが必要です。

現在東西N T Tは指定電気通信設備接続会計規則に従い接続会計を公表していますが、コストを適切に評価するのに充分詳細な情報がサービスごとに開示されていないと思われます。内部移転価格についてもその詳細は充分には開示されていないと思われます。また、加入者回線機能のコストについても充分な開示がなされておらず、このような開示の程度であっては規制当局や一般消費者及び関係事業者にとって有益な情報の提供になっていないと思われます。

T C Cといたしましては、東西N T Tについては以下のコスト要素ごとに会

計の分離がなされるべきと考えます。

- ・ 加入者回線機能（アクセス機能）
- ・ ネットワーク機能：それぞれのネットワーク構成要素に関するコストを特定し、ネットワーク構成要素からネットワークサービスを特定することが必要です。
- ・ 利用者向けサービス：そのコスト、収入、資産および負債を特定することが必要です。

TCCといたしましては、NTTコミュニケーションズについては以下のコスト要素ごとに会計の分離がなされるべきと考えます。

- ・ 加入者回線機能（アクセス機能）
- ・ ネットワーク機能：それぞれのネットワーク構成要素に関するコストを特定し、ネットワーク構成要素からネットワークサービスを特定することが必要です。
- ・ 利用者向けサービス：そのコスト、収入、資産および負債を特定することが必要です。

TCCといたしましては、NTTドコモについては以下のコスト要素ごとに会計の分離がなされるべきと考えます。

- ・ 移動体ネットワーク
- ・ 利用者向け移動体サービス

#### ➤ 利用者向け料金

現在は東西NTTのみとなっていますが、NTTドコモやNTTコミュニケーションズを含め、市場支配的事業者の設定する利用者向け料金は他の事業者のそれよりも厳格な規制がなされるべきです。現在、東西NTTはプライスカップ規制を受けています。しかしながら、不当な略奪的料金（コスト割れ料金）や内部相互補助に基づく不当な料金およびその他の不当な料金については適切な規制がなされていないと思われれます。規制当局としては、このような不当な料金を評価するための基準を制定し公表すべきです。

ＴＣＣといたしましては、評価基準として網費用と営業費用の合計額に基づく基準を設定すべきことを提案したいと思えます。参考までに、英国のＢＴに適用されている評価基準(stack test)も同様のものです。この合計額以下であれば不当な原価割れの料金とみなされ、従って反競争的である可能性があります。例えば、東西ＮＴＴはインターネット接続料金として月額４千５百円という定額制料金を設定していますが、このような料金は現在の東西ＮＴＴが他事業者に課している接続料金を前提にすれば設定は不可能と思われます。仮にこのような料金が設定されるとするならば、それに対応して接続料金を、他事業者も適正な利益が得られるだけの十分に低廉なものとする必要があります。

不当な料金設定につきましては、郵政省殿においては、必要と思われる場合は、電気通信事業法第９２条に基づく権限を発動することにより、関係事業者にその帳簿やその他の書類の提出を求め、一定の事項について報告させることとすべきです。

## 6. ユニバーサルサービス

ユニバーサルサービスの議論にあたっては、ユニバーサルサービスファンドの創設を前提とした議論をすべきではありません。ファンドの創設は、あくまでも一つのオプションであり、まず始めに、いかなるサービスをユニバーサルサービスの対象とすべきかを検討した上で、どの様にしてそのユニバーサルサービスが提供されるべきかを見いだす必要があります。その上で、現時点でのユニバーサルサービスに必要とされるコストを分析することが必要です。

現在、東西ＮＴＴはＮＴＴ法の下でユニバーサルサービスの義務を負っていますが、ＴＣＣは、東西ＮＴＴが地域通信において市場支配的事業者である限り東西ＮＴＴには当該義務を今後も課していくべきと考えます。これは市場支配的事業者としての当然の責務であると考えます。他の事業者も特定の地域においてユニバーサルサービスを提供することが可能と認められた場合には、ユニバーサルサービス提供事業者とされるべきです。この場合、ユニバーサルサービス義務は特定地域については東西ＮＴＴから当該他事業者へ移管されることから何らかのコスト補助があり得るのであればそのコスト補助も移管されることとなります。このようなメカニズムにより事業者間にユニバーサルサービス提供により得られるコスト補助について競争が導入され、効率化が促進されることとなります。

ユニバーサルサービス義務は固定電話サービスを対象とすべきであり、それに限定されるべきと考えます。高帯域サービスも対象とすべきとの議論もありますが、ＴＣＣといたしましては、それは適当でないと考えます。インターネットへ

一般消費者や小企業までもがアクセスできれば社会経済的メリットが促進されるというのがその理由とされていますが、現在の技術で高帯域のユニバーサルサービスが義務付けられた場合そのコストに見合うだけのメリットが享受できないと思います。従って、高帯域のユニバーサルサービスについては、図書館、学校、病院など公共機関へ段階的に拡大していくというコストに見合う効率的な方策により実施されるべきと考えます。

政府はミレニアムプロジェクトとして 2003 年度までにインターネットを通じて電子政府化を実現する事を目標としており、この計画の進捗状況は今後のインターネットとユニバーサルサービスの関係を議論する上で一つの指標になると考えます。

ユニバーサルサービスのためのコスト補填に関するメカニズムは、以下のような条件を備えていなくてはなりません。

- ・ ユニバーサルサービスのコスト算定において透明性がなければなりません。コスト要素が明確に特定され、他事業者からの支払いとユニバーサルサービス提供事業者への支払いが明確にされることが必要です。コスト補助のメカニズムを通じ得られたコストは他の手段（加入者基本料や接続料金）を通じさらに補填されるようなことがあってはなりません。
- ・ コスト補填に関するメカニズムは、公平かつ非差別的に運営されなければならない、競争に影響を与えるものであってはなりません。ユニバーサルサービス提供事業者もその他の事業者もコスト補填の結果不利益を受けることがあってはなりません。

別紙 E においてユニバーサルサービスコストの算定方法における原則について述べています。ここで特に強調すべきことは、東西 N T T はユニバーサルサービス義務を負っていることによって少なからぬメリットを享受しているということです。このようなメリットはコストから控除され正味コストとしてユニバーサルサービスコストが算定されなければなりません。

## 7. N T T の再再編成

### ➤ 現在の N T T 持株会社制の問題

N T T は持株会社のもとで 3 つの事業会社に分割されましたが N T T グループは持株会社制による再編成の結果、グループ全体としてその競争力が強化されて

しまったと考えます。別紙 A で説明するように、T C C は、各々 3 つの事業会社それぞれがおよびグループ全体として市場支配的事業者とみなされるべきと考えます。

N T T に係る現状における問題点は以下のとおりです。

- ・ N T T コミュニケーションズは市場支配的事業者であると考えます。国内の長距離市場での市場支配的な地位と市場支配的事業者である東西 N T T との緊密な関係にも関わらず、N T T コミュニケーションズは持株会社制という形式的な法人格の分離の結果一般企業と性格付けられ、規制の枠組みから解放されてしまいました。
- ・ 東西 N T T が大きな赤字を計上しておりこれがために接続料金の大幅な低廉化が阻まれています。その一方で、N T T コミュニケーションズは十分な独自の営業体制を持たずにその営業活動を東西 N T T に大きく依存しています。このような過少の人員構成も一因として、N T T コミュニケーションズは大きな利益を上げています。N T T グループにおいて適正な人員配置がなされていないため、結果的にはそのツケの一部を非常に高額の接続料金という形で他の事業者が負担していることとなります。
- ・ 持株会社による N T T 再編成の結果、N T T コミュニケーションズは営業委託を通じて東西 N T T の市場支配力を自由に利用することが可能となっています。東西 N T T の営業所は N T T コミュニケーションズと共同利用され、顧客には東西 N T T から N T T コミュニケーションズ利用分の料金請求も一枚の請求書により請求がなされ、顧客は東西 N T T と N T T コミュニケーションズを一体のものと認識していると思われます。このようにこれらの 3 つの事業者は緊密な関係において事業活動が調整されており、競争が行われる気配はありません。競争こそが別々の独立した会社であるという証明だと思えます。
- ・ 持株会社による再編成の結果、N T T 持株会社は 67% の株式を所有する N T T ドコモに対する統制力をより強化したように思われます。一つの企業体として N T T グループ全体の競争力を最大限に強化するため、N T T ドコモと東西 N T T および N T T コミュニケーションズ、その他 N T T グループ会社との競争は抑制されていると思われます。

N T T の在り方については、事業法制度の改革の議論の中で検討されるべきものです。しかしながら、T C C といたしましては、特に強調しておきたい点として、競争事業者の観点からこれを見た場合、重要なポイントは単なるグループの構造や企業の所有形態だけの問題ではなく、反競争的な行為に対してどのような

セーフガードを設けるべきかであると思います。

なお、NTTグループ各社が分離された場合、NTTブランドはNTT持株会社の承継法人のみが利用出来ることとされるべきです。NTT再編時の目的はNTT各社間の競争促進でした。しかし、現実には各社の事業領域間での本格競争が起らずその要因の一つに統一ブランドの使用があげられます。統一ブランドを利用している限り、ユーザーへの混乱を回避する為にも事業領域間で棲み分け、本格的な競争が起こらないのは当然です。1984年米国AT&T分割時にもベル系事業者にはAT&Tブランドの使用は認められていません。競争環境の中で確立した統一ブランドを使用しつづける事による営業コスト負担の軽減には計り知れないものがあると考えべきです。

## 8. 新しい通信法体制

### ➤ NTT法の廃止

市場支配力を規制するための法制度が導入されるのであれば、NTT法は不要になるものと思います。しかしながら、東西NTTやその他NTTグループ企業の事業活動における自由度を拡大する目的でNTT法を改正廃止するようなことは絶対にあってはならないと考えます。もし東西NTTが接続料低減のため財務状況の改善が必要ということであれば、事業領域の拡大ではなく、まずは経営の効率改善を図るべきです。TCCといたしましては、東西NTT、NTTドコモおよびNTTコミュニケーションズは、市場支配力規制の下で現在よりもさらに厳格に規制されるべきであると思います。NTTドコモおよびNTTコミュニケーションズについては、現在は規制が不要とされるほどその市場支配力は緩和されていないと考えてます。

### ➤ 通信と放送の融合

通信とITそして放送の融合に対応するため、これらを包含する一体の法制度が作られるべきだと思います。通信とITそして放送の各産業に矛盾のない整合性ある規制が実施されなければなりません。また、規制はテクノロジーから中立的でなければならず、技術革新を促進するための基盤の整備がなされなければならないと思います。

## 9. 議論の透明性の確保

これまでの郵政省殿における電気通信事業法制度に関する議論と検討の過程は、必ずしも十分に公開されてきたとは思えません。審議会の議事録や、各種研究会の経過、意思決定の過程など、直接会議に参加していない立場からはその内容を知ることではできなかつたと思います。従い、今後、制度改革の議論が郵政省殿及びその他の関係機関の審議会、あるいは下部会合によって展開されると思いますが、それらは傍聴を可能とし、議事内容については詳細な議事録をインターネット上で遅滞なく閲覧できるようにする等、公表を原則とすべきです。議論の経過を公表した上で、パブリックコメント等による意見の募集を行うことにより、より公正で有効な結論が得られると思われれます。

### 追記

TCCのメンバーはオランダ、ドイツ、イギリス、フランスおよびその他70あまりの諸外国において事業活動を行う企業であります。TCCは、他の通信自由化諸国においてここで述べております規制改革と同様の問題あるいはその他の制度問題がどのように議論されたのかについて詳しい情報を提供することが出来ます。機会をお与えいただければご説明あるいは文書により回答いたしたく宜しくお願い申し上げます。

以上

## 別紙 A 我が国の通信市場における市場支配力

TCCは以下のように提案いたします。

- NTT東日本、NTT西日本、NTTコミュニケーションズ、及びNTTドコモは、それぞれ市場支配的事業者とみなされるべきです。
- NTTグループは、NTT東日本・NTT西日本・NTTコミュニケーションズ及びNTTドコモ各社を集約した強さを持つこと考慮して、一体として一つの市場支配的事業者とみなされるべきです。

我々は、NTTの位置づけについては、我が国の電気通信市場全体におけるNTTグループの位置付けと、個別の市場におけるNTTの子会社群の位置づけをそれぞれ考慮しなければならないと考えます。後者を前者と切り離して見るべきではないと考えます。なぜなら、往々にしてこの種の市場支配力は、グループとして結び付きあったり、あるいは子会社群の相互の影響力が強化されて関連する市場に影響を与えたり、そのことによって市場支配力を濫用する可能性が生じ、かくして規制に対する必要性をもたらすものだからです。

### 市場支配力（ドミナンス）の定義と基準

#### ➤ 市場の定義 - ‘仮説的な独占企業’ 基準

市場支配力の定義を明らかにし、それに対処する適切な規制を設けるためには、まずその市場支配力が存在する市場について定義することが必要です。市場の定義については、諸外国の様々な産業の規制機関や競争監督当局によって利用されている確立した手法があります。

仮説的な独占企業基準は、企業が小幅でかつ一時的ではない価格の引き上げを競争レベルを上回るレベルにおいてなしうるものなのか、ということ立証するものです。仮に、企業がそうした値上げをする能力が、需要サイドにおける代替性（その価格引き上げによって、消費者が他の製品に切り替えこと）、あるいは供給サイドにおける代替性（その価格引き上げに応じて、他企業がその製品を供給しうる能力）の存在によって制約を受けるのであれば、市場はそうした代替製品をも含め同一の市場と認識されることとなります。こうした分析を通じて、市場の地理的な境界線や製品としての境界線の両方が明瞭になるのです。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 仮説的な独占企業基準の格好の事例は2000年3月、英国公正取引庁より発行されているThe Competition Act 1998 The Application in the Telecommunications Sectorにおいて述べられています。



## ➤ 市場支配力（ドミナンス）の基準

市場の中には、ある企業が市場支配的であるか（又は別なレベルの市場支配力を有するか）どうかを表わすような様々な要因があるものです。次のような要因が含まれます。

- 市場占有率  
どのレベル以上であれば市場支配的であると言いうるきっちりとした数字があるわけではありません。40%の市場占有率は、それ以下では市場支配力が発生する可能性が少ないと考えられる一つの境目であるとみなされています（OFTELなど）。しかしながら、40%を超える市場占有率というのも競争によってもたらされた自然な成果とも言いうる場合もあり、40%以下の市場占有率では市場支配力は厳格に統制されるべきものではありません。
- 供給サイドにおける代替性  
競合事業者が存在することや出現する可能性があるということによって、企業行動が束縛されるものです。しかしながら、競合事業者が製品を市場に出す際に、ある企業に依存せざるを得ないような場合には、その企業はその立場を濫用する動機や能力の両方を持つにいたる可能性がきわめて高いこと、だからこそ適切な規制が必要になるのだということをよく理解しておくべきです。このことは、既存の事業者が時として加入者回線において市場支配力を持っており、これによって競合事業者がサービスを市場に投入する際に必要不可欠なボトルネックを支配するような通信市場においては重要なことです。
- 市場参入障壁  
市場参入障壁の存在は、競争事業者の参入の力を制限し、それがために供給サイドにおける代替性の圧力を弱めてしまうと思われれます。したがって、参入障壁が低いということは、通常は市場支配力の存在と関係がありません。我が国の通信市場に関する具体的な例としては、線路敷設権の獲得が極めて難しいために、極めて限られたネットワークしか構築されていないということが挙げられます。これは、我が国においては独立した大規模な地域ネットワークを建設することがほぼ不可能であることによってもたらされる高い参入障壁を如実に示すものです。
- 財務状況  
ある企業の収益力が市場支配力の証となる場合があります。一定期間継続的に高い収益をあげるということは、その企業がコストをはるかに上回る価格（予

想利益率も含め)を維持し得る能力を持っていることを示している可能性があります。しかし、収益力の分析には注意が必要です。というのも、高い収益力は経営革新と効率化の結果である可能性もあり、また逆に低い収益力は低い効率性(例えば過剰人員)による場合もあり得るので、必ずしも市場支配力が存在しないとは言えないからです。

- 購買力

企業が反競争的な行動をとり得る能力は、購入者が製品の供給、価格又は品質に影響を与えうる拮抗力によって抑制されることも有り得えます。これは企業が販売の大部分を一人の消費者に頼っている場合にしばしば起こります。

- 市場行動

市場全体に対する企業の一般的な行動と影響力が、市場支配力が存在することの証拠とみなすことが出来る場合があります。このような要因は一つとして単独では決定的に市場支配力を明らかにするわけではなく、それぞれは他の要因と組み合わせられて評価されるべきです。例えば、ある企業が市場支配力に応じたマーケットシェアを有していても、新規の参入障壁がない場合には、市場支配的であると規定するわけにはいかないこともあり得ます。というのも、その企業の行動は新規参入の脅威(すなわち供給サイドの代替性)に大いに左右されるものだからです。

➤ 固定加入者回線市場

N T T東日本とN T T西日本は、我が国の通信ネットワークとサービス市場において固定加入者回線に関して、明らかに市場支配的事業者です。それぞれがサービスを提供している地域において、かつまた、日本の市場全体において共に市場支配的事業者です。

N T T東日本とN T T西日本を合わせた加入者回線のシェアは99.5%であり、地域市場トラフィックの93.7%を占めています。こうしたことは、新規事業者が加入者回線サービスにおいて競争するためには信じがたいほどのレベルの投資が必要なためにもたらされる参入障壁と、線路敷設権が欠如しているために市町村、都市および日本全国をカバーする諸県を繋ぐネットワークを建設することが極めて難しいという障壁とが組み合わせられてできあがっているのです。

加入者回線における市場支配力が、とりわけ市場での強力な立場を創りだすものです。なぜなら、加入者回線がまさにボトルネックであり、全ての事業者は顧客やサービス提供においてエンド・エンドの接続を提供するためには、その回線を

使わざるを得ないからです。だからこそ、加入者回線における市場支配力が、NTT東日本、NTT西日本そしてNTTグループの他の子会社群がサービス提供している市場において、不公正に相互の影響力を強める危険性があるのです。(例えば、加入者回線における市場支配力は長距離・国際・移動体市場において、相互の影響力を強めうるものです。)

#### ➤ 固定電話市場

東西NTT、NTTコミュニケーションズはいずれも我が国の電話市場に参入しています。NTT東日本/西日本は93.7%の地域市場のトラフィックを占めており、NTTコミュニケーションズについては国内長距離と国際を合わせて51.2%のトラフィックを占めています。これらの市場でのポジションを分析することによって、全国的に見ても、またそれぞれが事業を営む個々の市場においてもそれぞれ市場支配的事業者とみなすことができることが分かります。さらに、東西NTTの提供している接続サービスとNTTコミュニケーションズが提供している電話サービス間における垂直な関係は、電話の加入者回線における市場支配力がNTTグループによって反競争的に強化される危険性があることを示しています。これは東西NTTがNTTコミュニケーションズを有利に扱うことによって(例えば、相互接続サービスの提供において)、他を不当に差別するという形を取る可能性があります。

これらのNTT企業が、市場のいくつかの分野においてシームレスなエンド・エンドのサービスを提供するために共同行為をおこなっていることを示す十分な証拠があります。東西NTTとNTTコミュニケーションズは、それぞれのサービスのために単一の請求書を発行しており、営業でもマーケティングにおいても共同行なうためを行なっています。NTT企業各社は、重要な市場において相互に競争することを妨げるものは全くないにもかかわらず、競争関係にありません。こうした事由の全てが、固定電話市場において共同の市場支配力を示すものです。

NTT企業内であるいはNTT企業間で不公正な内部相互補助がなされているという証拠があります。例えば、NTTコミュニケーションズが1999年10月に国際電話サービスを開始した時に、利益が上げられるようになるのは三年後になると発表しました。損失を出しながらサービスを開始するということは、とりもなおさずNTTコミュニケーションズの国内電話サービスから、あるいは他のNTTグループ企業から内部相互補助を受けていることを暗に示すものです。

電話市場は、地域、国内および国際の市場に細分化することができます(さらに、必要に応じ、距離や国際の対地によって分けられます)。細分化された市場を一つ

一つ切り離してみた場合には、NTT企業各社が市場支配的事業者とは言えないような場合でも(例えば国際電話)、加入者回線市場から市場支配力を梃子にして、市場においてその力を濫用する危険性があります。

#### ➤ 移動体市場

我が国における移動体市場は、固定電話市場とは別の市場を形成しているのかという、重要な疑問があります。というのも、多くの顧客が固定電話の代わりに携帯電話サービスを利用しており、携帯電話サービスの中には固定電話サービスの需要サイドの代替サービスといえるものがあるからです。一方、移動体網と固定電話網で利用可能なサービスの範囲は、完全に同等というわけではありません。

しかしながら、市場を定義してみると、NTTドコモは市場支配的事業者としてみなすことができます。もし、移動体市場を固定電話市場と切り離して考えた場合、NTTドコモの市場占有率(トラフィックベースで58%)、および移動体網の構築コストと利用可能な周波数が限られていることによる市場参入障壁がこれを裏付けるものです。さらに、固定電話市場に関しては、固定電話の加入者回線市場から移動体網へのNTTグループの市場支配力によって、さらにその市場支配力が強化される危険性があります。もし、通信市場が固定と移動体を共に包含するものとして定義されるならば、NTTグループは全体として、東西NTT、NTTコミュニケーションズおよびNTTドコモの力が結合されることによって、市場支配的事業者となるものと考えます。

	法により独立性は確保されているか？	備考
公正取引委員会	委員長、委員は5年の任期で原則罷免不可。	競争規制機関
国家公安委員会	委員長は国務大臣。他の委員は5年の任期で原則罷免不可。	警察の管理機関
公害等調整委員会	委員長、委員は5年の任期で原則罷免不可。	斡旋、調停、仲裁による紛争解決機関
金融再生委員会	委員長は国務大臣。他の委員の任期は委員会存続期間中継続、原則罷免不可。	金融機関の破綻処理
証券取引監視委員会	委員長、委員は3年の任期で原則罷免不可。	銀行、証券、保険会社の監査監督
船員労働委員会	委員長、委員は2年の任期で原則罷免不可。	準司法的機能。
中央労働委員会	委員長、委員は2年の任期で原則罷免不可。	準司法的機能。

\* 規制 / 監督機関の長が国務大臣である場合、政策立案と政策実施の機能において真の分離がなされておらず、その独立性を阻害するものです。

(11 ページ)

### 1.1. Forms of telecommunications regulator

When the 1993 OECD Communication Outlook was published, there were only seven OECD countries with an independent regulator. As of 1 July 1999, of the 29 OECD countries, 22 countries have an independent regulator that is structurally separate from the Ministry or other parts of the government. In addition, there are two countries (Mexico and the Czech Republic) that have a functionally separate regulatory body within the Ministry. There are four countries (Japan, Korea, Poland and Turkey) where the Ministry is still responsible for regulatory supervision as well as policy functions while the competition authority is responsible for telecommunications regulation in New Zealand.

Among those countries that have a ministry as regulator, Poland is planning to establish a new independent regulator as set down in the draft of the new telecommunication law.

In Korea, while the Ministry of Information and Communication is responsible for telecommunications regulation, it has a semi-independent regulatory body, Korea Communications Commission (KCC), within the Ministry. In that commissioners are nominated by the President and enjoy a guaranteed term of office, KCC is relatively independent from the Ministry. Furthermore, it can take binding decisions on disputes between telecommunication operators. Nonetheless, KCC is not equivalent to an independent regulator because it is a part of the Ministry and the most important regulations such as licensing, spectrum/number allocation and price regulation are exercised by the Ministry.

While both Mexico and the Czech Republic have a functionally separate regulatory body within the Ministry, their structure and responsibility are quite different. In Mexico, although the *Comisión Federal de Telecomunicaciones* (Cofetel) is located within the Ministry, it acts to some extent like a structurally independent body with autonomy in its budget and functions. Nevertheless, Cofetel does not have a full autonomy in its operations since the degree of independence is decided not by the law but by a Presidential Decree. In the Czech Republic, the Czech Telecommunications Office (CTO) is an integral part of the Ministry of Transport and Communications. While the CTO enjoys a certain degree of autonomy in its operation, the Ministry retains the power to control CTO.

Table 1. Regulatory institutions in the telecommunications sector

Country	Regulator	Policy maker
Australia	Australian Communications Authority (ACA), Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)	Department of Communications and the Arts
Austria	Telecom Control (TKC)	Federal Ministry for Science and Transport
Belgium	Belgian Institute for Postal Service and Telecommunications (BIPT)	Ministry of Telecommunications
Canada	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)	Industry Canada
Czech Republic	Czech Telecommunications Office (CTO) : as a part of the Ministry of Transport and Communications	Ministry of Transport and Communications
Denmark	National Telecom Agency (NTA)	Ministry of Research and Information Technology
Finland	Telecommunications Administration Centre (TAC)	Ministry of Transport and Communications
France	<i>L'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)</i>	<i>Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie</i>
Germany	Regulatory Authority for Telecommunications and Posts (Reg TP)	Federal Ministry of Economics and Technology
Greece	National Post and Telecommunications Commission (EETT)	Ministry of Transport and Communications
Hungary	Communication Authority	Ministry of Transport, Communications and Water Management
Iceland	Post and Telecommunication Administration (PTA)	Ministry of Communications
Ireland	Director of Telecommunications Regulation (ODTR)	Ministry of Public Enterprise
Italy	<i>Autorità Garante nelle Comunicazioni (AGC)</i>	Ministry of Communications
Japan	Ministry of Posts and Telecom (MPT)	MPT
Korea	Ministry of Information and Communication (MIC), Korea Communications Commission (KCC) as a semi-independent body within the MIC	MIC
Luxembourg	<i>Institut Luxembourgeois des Télécommunications (ILT)</i>	Ministry of Communications
Mexico	<i>Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)</i> within SCT	Secretariat of Communications and Transportation (SCT)
Netherlands	Independent Posts and Telecommunications Authority (OPTA)	Ministry of Transport and Public Works and Water Management
New Zealand	Commerce Commission : competition authority	Ministry of Commerce
Norway	Norwegian Post and Telecommunications Authority (NPT)	Ministry of Transport and Communications
Poland	Ministry of Post and Telecommunications	Ministry of Post and Telecommunications
Portugal	<i>Instituto das Comunicações de Portugal (ICP)</i>	Ministry of Equipment, Planning and Territorial Administration
Spain	<i>Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT)</i>	Ministry for Development ( <i>Secretaría General de Comunicaciones</i> )
Sweden	National Post and Telecom Agency (NPTA)	Ministry of Transport and Communications
Switzerland	Communications Commission (ComCom), Federal Office for Communications (OFCom)	Federal Council (Confederation's executive), Department of Environment, Transport, Energy and Communication
Turkey	Ministry of Transport and Communications	Ministry of Transport and Communications
United Kingdom	Office of Telecommunications (OFTEL)	Department of Trade and Industry
United States <sup>2</sup>	Federal Communications Commission (FCC)	FCC and National Telecommunications and Information Administration (NTIA) of the Department of Commerce

Notes:  Countries where the Ministry holds both regulatory and policy functions.

2. Entries for the United States only reflect telecommunications regulation at the federal level.

Source: OECD.

## 別紙 D 加入者回線機能のアンバンドリング促進に係る課題 - 米国の規制機関の取り組み

ここでは、有効な加入者回線機能のアンバンドリングを促進するために米国規制機関（FCC および各州の規制機関）が取り組んだ主要な課題を述べています。今日までの状況では、米国における加入者回線機能のアンバンドリングが他のどの地域よりも成功しています。したがって、米国の規制機関がどのようにして加入者回線機能のアンバンドリングに関する諸問題に取り組んだかを検討することは、今後我が国において取り組むべき範囲や課題について、有効な事例となると思います。こうした課題は、公正競争を促進するような形で既存の加入者回線提供事業者から加入者回線機能が適切にアンバンドルされることを確保するため直面する課題です。

TCC は米国での加入者回線機能のアンバンドリングに関する詳細な情報をご提供させていただき、あるいはここで検討されるべき課題について今後議論をさせていただきたく考えています。

### 規制の枠組み

米国の 1996 年通信法では既存の地域通信事業者 (ILEC) は、競争的地域通信事業者 (CLEC) に対して、加入者回線機能に必要なネットワーク機能をアンバンドルするよう求めています。このアンバンドルされるべきネットワーク機能には、当然加入者回線機能が含まれます。通信法はベル系地域事業者に対して、加入者回線機能のアンバンドリングを要求しています。

### 規制機関によって取り組まれた課題

米国の規制機関は、サービス提供面で公正競争を促進する形で加入者回線機能のアンバンドリングを確保するべく、数々の課題を法制化する必要に迫られました。

#### ➤ 加入者回線のタイプ

「加入者回線」という言葉の定義に関する議論が先ずあり、これに対して FCC は既存事業者のこの分野での義務を明確にするルールを作りました。例えば FCC は、「加入者回線」にはダークファイバーへの接続 (MDF 接続) も含まれると規定しました。



また FCC は、デジタル回線集線事業者（integrated digital line carrier）によって接続されている加入者回線についても検討しました。その名の示す通り、デジタル回線集線事業者というのは回線を束ねてしまっているため、特定部分だけアンバンドルするというのが非常に難しくなります。FCC は、競争的地域参入事業者から要求があれば、デジタル回線集線事業者によって提供される加入者回線機能はアンバンドルされるべきであると規定しました。これは多重を解除して特定の回線を分離することを含むわけです。

現在のところ、既存の地域事業者は通常以下の様なアンバンドルされた加入者回線機能を提供しています。

- 2線 アナログの加入者回線（POTS ループ）
- ISDN 加入者回線
- 4線加入者回線
- 2線 ユーザー指定信号方式
- 4線 ユーザー指定信号方式
- DS-1 加入者回線
- 2線 ADSL 加入者回線
- 2線および4線 HDSL 加入者回線

#### ➤ その他の義務

規制機関は以下の事項に関してルールを定めました。

- 既存の地域事業者は、競争地域事業者から要請があった場合は、当面当該加入者回線部分において DSL サービスを提供する予定がない場合でも、提供できるように調整しなければならない。
- 既存の地域事業者は、「ラインシェアリング」を提供しなければならない。ラインシェアリングとは、競争的地域事業者が既存地域事業者の音声回線に隣接して高速サービスを提供することが可能となるような加入者回線の高帯域部分の利用に関する条件のことを言っています。
- FCC は既存地域事業者交換局での機器設備のコロケーションに関して、既存地域事業者が守るべき義務についてルール化しました。この中には、競争的事業者が設置できる機器設備の仕様、交換局でのスペースの配分、および建屋と機器設備の安全というような事項が含まれています。

- 競争的地域事業者がアンバンドルされた加入者回線の提供を受けるに際しては、加入者回線をサポートするために必要なサービス（発注前の事前調査や開通、保守、障害復旧等）の利用が非差別的に提供されなければなりません。このサービスは米国においてはオペレーションサポートシステム（OSS）と呼ばれています。OSSの構成は、以下のものからなります。
  - 仮発注：サービスを提供できるかどうか決定したり、サービスオーダーを展開する上で必要なデータ（加入者回線の性能データを含む）の提供
  - 発注：注文書を提示したり、受け取り通知、内容確認およびステータスレポートの受領
  - 開通：開通状況に関する情報
  - 保守および障害復旧：回線の状況や試験、障害発生通知およびステータスレポート
  - 請求書発行：請求関連情報の提供

#### ➤ 料金問題

規制機関はアンバンドル料金に関する以下のような諸点についてルールを定めました。

- FCCは加入者回線（およびアンバンドルされた他のネットワーク機能）の料金は、全要素長期増分コスト（TELRIC）方式を使ったフォワードルッキングな長期増分コストのレベルで設定されなければならいと結論づけました。この規定は、事業者に対して正当なコストを提示することを通じて、通信インフラの建設とサービス提供の両面において効率化を促進するようなレベルの料金を設定させるものとなると思われます。
- 加入者回線とそれに関連するサービスの提供料金は以下のような原則に基づいて設定されなければなりません。「一時金」（施設設置負担金等）のコスト（例えば、加入者回線の提供と調整）は、一度だけの負担であることを反映するように単一料金を課すべきです。こうすることによって、これ以下のコストもこれ以上のコストもないことをはっきりさせることができます。継続コスト（月額基本料等の保守や管理業務に関する諸コスト）は、月々継続的に徴収することができます。
- こうした料金は加入者回線の設置密度の違いを考慮し、地域ごとに異なる料金

設定とすべきです。これは、一つの加入者回線単位がより多くの顧客により利用が可能であるような回線密度の高い地域では、提供コストはより低廉となるという事実を反映するものです。地域によって料金が異なるということは、料金がより実質コストを反映するものですが、一方で回線密度の低い地域においてはアンバンドルされた加入者回線は必ずしも経済的に提供できるものではない可能性もあります。

#### ➤ サービスおよび非差別的対応の基準

各州政府の規制機関は既存地域事業者による加入者回線機能のアンバンドリング提供のためのサービス基準および提供状況計測の基準を設定しました。これには通常、既存地域事業者が以下のような機能（各種の OSS の要素を含む）の提供状況を監視することを意味します。

- 事前発注
- 発注
- 開通
- 保守および障害復旧
- ネットワーク
- 請求書発行
- オペレータサービスおよび番号案内
- 一般的基準とその他の事項に関する基準

新たにネットワークを接続する者にとっては、ユニバーサルサービスを提供するコストは、サービスを提供するために使われる技術に依存しています。地理的条件や人口分布は、どの技術を採用するかという選択およびユニバーサルサービスのコストに大きな影響を与えます。

どのような技術を採用するにしても、どのようなコストが発生するにしても、ユニバーサルサービスコストの配分は、そのサービスの提供に関する効果的なフォワードルッキングな増分コストにより算定されなければなりません。すなわち、ユニバーサルサービス提供に関わるコストだけを抽出し、かつまた効率的な事業者によって提供されるものとして算定されなければなりません。

重要な点としては、コスト算定の手法がユニバーサルサービスの提供によってもたらされるメリットをも明らかにするものであることです。これは正味コストを計算する際には差し引かれるべきものだからです。コストとメリットの相対的評価額は様々な要因によって異なります。多額の設備投資が必要な場合には、コストがメリットを上回ると思われます。一方で、全国的事業者が全国津々浦々までネットワークを有している場合は、この逆となると思われます。多くの欧州諸国においては、ユニバーサルサービス提供の正味コストはユニバーサルサービス基金を創設するほどの額には至っていないとみなされる状況にあり、当該欧州諸国の規制機関では、狭帯域でのユニバーサルサービスによるメリットがユニバーサルサービスコストを相殺すると決定を下しています。この様なケースは東西NTTが全国レベルの広汎なネットワークを既に有する日本の場合にも当てはまるものと思われます。

ユニバーサルサービス提供義務により受けるメリットは以下のとおりです。

- ・ 発信及び着信トラフィックからの収入。
- ・ ブランドイメージと企業としての評価の向上 - ユニバーサルサービス提供事業者はブランドや企業としての評価にユニバーサルサービスを関連付けることによってメリットを得ることが出来ます。これは通常の広告宣伝活動の拡大として考えることが可能です。O F T E LはB Tについてこれを5千万ポンドの価値あるものと評価しています。これはB Tの1995-1996年度の広告宣伝費の20%に当たります。
- ・ ライフサイクルベネフィット - 顧客が小額利用者でまだペイしないときからユニバーサルサービス提供事業者がその顧客にサービスを提供した場合、その顧客が大口利用者に成長したときユニバーサルサービス提供事業者を利用する可能性が高いと考えられます。( B Tについて1995-1996年度は

百万～1千万ポンドの範囲と評価されています。)

- ・ ネットワークの全国展開のメリット - 転居した利用者はやはり転居先でもユニバーサルサービス提供事業者を利用する可能性が高いと考えられます。(BTについて 1995-1996 年度 は4千万～8千万ポンドの範囲と評価されています。)

効率的経営のもとにおけるフォワードルッキングな正味の増分コストを算定することにより、ユニバーサルサービスを提供する事業者にはネットワークを展開するにあたって効率化追求のインセンティブが保証されます。ユニバーサルサービスコストを分担すべき者(政府、消費者、あるいは他の事業者)にとっては、分担額が不当に高く設定されることにより競争上不公平な扱いにならないことを保証するものです。